

学校编码: 10384
学号: 21220051302274

分类号__密级__
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国环境规划中公众参与有效性问题研究

Study on effectiveness of public participation of Chinese
Environmental Planning

许瑛超

指导教师姓名: 薛雄志教授

专 业 名 称: 环境管理

论文提交日期: 2008 年 5 月

论文答辩时间: 2008 年 6 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: 卢昌义 教 授

评 阅 人: 崔胜辉 副研究员

刘正华 教 授

2008 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1. 保密（ ），在年解密后适用本授权书。
2. 不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

目 录

摘要.....	1
ABSTRACT.....	2
前言.....	4
第一章：基本概念及相关理论.....	7
1. 1 基本概念.....	7
1. 1. 1 环境规划概述.....	7
1. 1. 2 公众参与概述.....	8
1. 2 公众参与环境保护的基础理论研究.....	9
1. 2. 1 公众参与的理论基础.....	9
1. 2. 2 公众参与的法律基础.....	12
1. 2. 3 公众参与的现实依据.....	12
1. 3 公众参与环境保护的必要性分析.....	13
1. 3. 1 理论必要性.....	13
1. 3. 2 现实必要性.....	17
第二章：国内外公众参与环境管理的发展.....	19
2. 1 国外的公众参与环境管理概况.....	19
2. 1. 1 西方国家公众参与环境管理的基础分析.....	19
2. 1. 2 西方典型国家和地区环境管理中公众参与的概况.....	20
2. 1. 3 西方国家环境管理中公众参与的共同特点.....	23
2. 2 公众参与环境管理在我国的发展.....	24
2. 2. 1 我国环境保护中公众参与的发展历史与现状.....	24
2. 2. 2 我国公众参与环境管理理论的研究进展.....	26
2. 2. 3 我国公众参与的发展前景.....	27
2. 3 我国与西方国家公众参与的对比分析.....	28
2. 3. 1 西方国家的公众参与.....	28

2. 3. 2 我国的公众参与.....	29
2. 3. 3 中西方公众参与不同的内在原因.....	29
第三章：公众参与有效性的评价指标及影响因素.....	31
3. 1 公众参与的作用.....	31
3. 2 公众参与的方法.....	31
3. 3 公众参与的程序.....	34
3. 4 环境规划中公众参与的有效性.....	36
3. 5 公众参与有效性的评价指标.....	37
3. 5. 1 指标的选取原则.....	37
3. 5. 2 影响公众参与有效性的指标.....	37
3. 6 公众参与有效性的影响因素.....	38
3. 7 公众参与有效性的指标体系的建立.....	40
第四章：我国公众参与环境规划存在的问题.....	43
4. 1 实例分析.....	43
4. 1. 1 厦门市同安区汀溪镇环境规划公众参与有效性分析.....	43
4. 1. 2 环罗源湾区域环境保护规划公众参与有效性分析.....	53
4. 2 环境规划中公众参与存在的问题.....	63
4. 3 公众参与存在问题的原因分析.....	66
第五章：提高环境规划中公众参与有效性的措施.....	68
5. 1 健全公众参与环境规划的法律法规和制度.....	68
5. 2 完善环境规划公众参与的技术环节.....	70
5. 2. 1 选择合理的公众.....	70
5. 2. 2 选择科学的参与时间.....	71
5. 2. 3 确定合理的参与形式.....	72
5. 2. 4 科学设计公众调查问卷.....	73
5. 2. 5 畅通公众参与的信息渠道.....	75
5. 2. 6 认真处理公众反馈信息.....	75

5. 2. 7 增强统计方法的有效性.....	76
5. 3 加强环境教育	77
5. 3. 1 我国环境教育现状.....	77
5. 3. 2 加强环境教育的对策.....	79
5. 4 加强环保宣传	81
5. 4. 1 我国环境宣传现状.....	81
5. 4. 2 加强环境宣传的对策.....	82
5. 5 发挥环境保护 NGO 的作用.....	84
5. 6 完善规划编制者的职业准则	86
第六章： 总结	88
6. 1 本文的研究和基本结论.....	88
6. 2 不足与展望	90
参考文献	92
致谢.....	94

Contents

Abstract.....	2
Introduction.....	4
CHAPTER1: BASIC CONCEPT AND CORRELATIVE THEORY.....	7
1.1 Basic concept.....	7
1.1.1 General aspects of Environmental Planning.....	7
1.1.2 General aspects of Public Participation.....	8
1.2 Study on basic theory of Public Participation in Environmental protection ...	9
1.2.1 Theory foundation of Public Participation.....	9
1.2.2 Law foundation of Public Participation.....	12
1.2.3 Practical foundation of Public Participation.....	12
1.3 Analysis of the essential of Public Participation in Environmental protection	13
1.3.1 Theory essential.....	13
1.3.2 Practical essential	17
CHAPTER2: THE EVOLUTION OF OVERSEAS AND DOMESTIC PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT.....	19
2.1 General aspects of overseas public participation in environmental management	19
2.1.1 Analysis of the base of Hesperian public participation in environmental management	19
2.1.2 General aspects of public participation in environmental management in some typical western countries and areas.....	20
2.1.3 The common characteristic of Hesperian public participation in	

environmental management23

2.2 The evolution of domestic public participation in environmental management24

2.2.1 The phylogeny and actuality of public participation in environmental management in our country.....24

2.2.2 How the studies on the theory get along of public participation in environmental management in our country.....26

2.2.3 The foreground of public participation in our country27

2.3 The contrast of public participation in west countries and our country.....28

2.3.1 Public participation in west countries.....28

2.3.2 Public participation in our country29

2.3.3 The internal reason of the different.....29

CHAPTER3: THE ASSESSING STANDARDS AND THE INFLUENCING FACTORS OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC PARTICIPATION.....31

3.1 The function of public participation.....31

3.2 The methods of public participation.....31

3.3 The procedures of public participation.....34

3.4 The effectiveness of public participation in EP.....36

3.5 Assessing standards of the effectiveness of public participation.....37

3.5.1 Selective principles of standards.....37

3.5.2 Standards affecting the effectiveness of public participation.....37

3.6 Factors influencing the effectiveness of public participation.....38

3.7 Establish the standard system of the effectiveness.....40

CHAPTER4: PROBLEMS EXISTING IN CHINESE PUBLIC PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL PLANNING.....43

4.1 Case study	43
4.1.1 Analysis of the effectiveness of public participation of Tingxi town environmental planning.....	43
4.1.2 Analysis of the effectiveness of public participation of Luoyuan bay environmental planning.....	53
4.2 The problems existing in public participation of Environmental Planning	63
4.3 The reason of the problems	66
CHAPTER 5: MEASURES OF PROMOTING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL PLANNING	68
5.1 Perfecting the legal laws and system of public participation in Environmental Planning	68
5.2 Consummating the Technology sectors of public participation in Environmental Planning	70
5.2.1 Reasonably confirming public participation.....	70
5.2.2 Scientifically choosing the time of public participation.....	71
5.2.3 Reasonably confirming the forms of public participation.....	72
5.2.4 Scientifically designing public questionnaires.....	73
5.2.5 Expedite information channels of public participation.....	75
5.2.6 Earnest processing the information feedback.....	75
5.2.7 Enhance the effectiveness of statistical way.....	76
5.3 Reinforcing environmental education	77
5.3.1 The actuality of environmental education in China.....	77
5.3.2 Measures of enhance the environmental education in China.....	79
5.4 Strengthening the environmental protection propaganda	81
5.4.1 The actuality of environmental protection propaganda in China.....	81
5.4.2 Measures of enhance the environmental propaganda in China.....	82

5.5 Bringing the roles of environmental protection NGOS into play.....	84
5.6 Consummating the Environmental planning professional criterion.....	86
CHAPTER6: CONCLUSION.....	88
6.1 The study and conclusion of this paper.....	88
6.2 The shortage and expectation.....	90
Reference.....	92
Acknowledge.....	94

厦门大学博硕士论文摘要库

摘要

环境规划中的公众参与在各国和国际社会得到普遍推行,它可以使公众了解规划项目以及由此可能引起的重大的、潜在的环境问题,增强规划的合理性和社会可接受性,从而有利于最大限度地发挥规划的综合和长远效益。

我国环境规划中的公众参与起步稍晚。发展到今天,虽取得了一定的进展,但还存在参与意识淡薄、深度不够和参与效果欠佳等问题,影响了公众参与的有效性,导致环境规划的有效性也减低,不利于环境保护的长远发展。在发展我国的公众参与时,应结合本国具体情况,不应完全模仿国外的模式,应在不断吸收、去粗取精、总结经验教训的基础上来发展适合我国国情的公众参与。

本论文从提高环境规划中公众参与有效性的角度着手,概述了公众参与的相关理论,介绍了主要几个西方发达国家以及日本环境管理中公众参与的发展现状,并在主要特点和基本方法上与我国目前的现状作比较。在综述我国环境规划中公众参与的发展历史、现状以及公众参与的方法、类型、程序的基础上,讨论了公众参与有效性的评价指标,并对公众参与有效性的影响因素作了初步探讨。在此基础上,结合厦门市同安区汀溪镇环境规划和环罗源湾区域环境保护规划公众参与的实例,分析了我国目前公众参与环境规划存在的问题:公众参与制度不够完善;参与方式选择不够合理;公众参与的意见效力有限;公众参与意识薄弱等,并说明了我国现阶段公众参与有效性较差的原因。

提出了提高环境规划中公众参与有效性的对策建议。主要包括健全公众参与环境规划的法律法规;科学设计公众参与的各个环节,包括参与对象、参与时间、合理设计调查问卷、合理处理公众参与意见等;加强环境教育,提高全民环境意识;加强环保宣传,拓宽公众参与信息渠道;鼓励支持和发展环境保护 NGO 的环境规划参与等。

通过本论文的研究,希望能够促进公众参与有效性的提高,使环境规划更好的发挥其有效作用,同时为我国的环境管理提供有益参考。

关键词: 环境规划; 公众参与; 有效性

Abstract

The Public Participation system in environmental planning is widely carried out in the world, which is able to make the public know the plan and the important potential environmental problems resulting from the projects. What's more, the practice of public participation system can reinforce the reasonability and social acceptability of environmental planning so that the comprehensive and long-term benefits will be fully realized.

Although Chinese Public participation started late, in recent years, it has developed rapidly. Now, there are still some problems in Chinese environmental planning, such as the insufficient degree of depth, lacking of participating awareness and the bad results of participation, which are disadvantageous for the future practice of environmental protection. When developing Chinese system of public participation, we need to take corresponding measures, combining country-specific situations. We can not completely imitate foreign models, we have to develop public participation that suits Chinese actual situation based on continue to assimilate, deflowering, summing up experience.

The thesis sets about from the angle improving validity of the public participation in environmental planning. The paper introduces the basic theory of Public Participation, presents an instruction of current situation for public participation in the several main western countries and Japan, and compares with our situation on the main features and basic methods. Base on the phylogeny and actuality of public participation in environmental management and summing up the type, method, form and procedure of public participation in China, the assessment standards of the effectiveness of public participation and factors influencing the effectiveness of public participation are tentatively studied. In the case study of public participation of the Tingxi town environmental planning and Luoyuan bay environmental planning; problems existing in public participation of environmental planning are analyzed. The main problems are: the system f public participation is not perfect enough; the choice of participation form is not reasonable; the effect of view on public participation is

limited; and the awareness of public participation is weak. Moreover the reasons of the effective less in our current public participation are explained.

At last, some measures are proposed to promote the effectiveness of public participation in environmental planning. The measures mainly include perfecting the laws and regulations of the public participation system in environmental planning; designing each link of the public participation scientifically, which includes participator, time, questionnaire, disposal of the public participation' opinion and so on; strengthening the environmental protection education, improving the whole people's environmental consciousness; strengthening environmental protection drumbeating, broadening communication channel of the public participation; encouraging and developing the public participation of environmental protection NGO and so on.

To sum up, by the thesis research, the effectiveness of public participation can be actually developed and provides the beneficial reference for environmental management of our country at the same time. Moreover, the public can thoroughly exercise the roles of environmental protection.

Keywords: environmental planning; public participation; effectiveness

前言

环境规划是环境管理的基础,是实现环境管理目标和实施环境行动方案的依据。环境规划是 20 世纪 60 年代中后期环境问题日益引起人们重视,以及 70 年代后基础研究取得重大进展,从而重视从整体上解决环境问题的产物。其目的是协调发展与保护环境之间的关系,在发展经济的同时防治污染,保护好环境,维护生态平衡。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立及可持续发展观的提出,我国的环境规划面临着一个新的历史时期。在这个新的历史时期,必须进一步完善环境规划理论,丰富环境规划内容,采取新的方法和手段,才能适应市场经济发展的需要,才能有效地管理资源,防止和减少环境污染。由于环境规划涉及面较广,本文就选择其中的一个重要方面——公众参与,进行讨论。

环境问题已成为当今世界各国不得不面对的自然给予人类的最严重考验,中国作为发展中国家在经济高速增长且对人口资源环境高度依赖的改革关键期显得更为迫切。公众参与已成为解决环境问题的一种主流也是正在被积极实施的一项举措。它是由传统“精英规划”走向“民主规划”的重要标志。公众通常是指具有共同的利益基础、共同的兴趣或关注某些共同问题的社会大众或群体。

公众参与作为环境保护重要内容的思想形成于 20 世纪 70 年代,联合国环境规划署 (UNEP) 在 1978 年提出的环境影响评价基本程序中明确提出“.....地方社团或他们的代表需要知道由开发建设活动带来的不利影响将怎样冲击和影响他们的生活质量.....”“.....政治家也需要知道谁将被影响? 通过什么途径影响以及什么样的问题将被提出.....” 解决这些问题的方法只有通过公众参与来解决。

随后,世界银行在 1981 年 10 月将公众参与作为一项世行政策予以实施,1993 年 3 月亚洲开发银行 (ADB) 关于“公众参与”问题是这样规定的:“银行要求借款人充分听取受影响群体和地方非政府组织 (NGOs) 的建议意见,特别是在编制环境影响报告书的阶段。.....借款人应了解受影响群体和 NGOs 的愿望”,以使开发项目“对投资者,对不同利益集团,对管理者,受影响群体”都收到最好的效果。

公众参与的思想自 20 世纪 60 年代在环境保护领域形成以来,许多国家的环

境法律及国际性法律文件都将其作为一项原则确立。环境规划中的公众参与更是当今实行环境规划的国家所普遍采取的做法。公众参与对环境规划的实施有着重要的意义。

公众参与环境规划是公众的权利，公众参与是环境规划制定和实施的基础。环境规划中的公众参与在各国和国际社会得到普遍推行，它可以使公众了解规划以及由此可能引起的重大的潜在的环境问题，增加公众对环境规划的认同感，增强规划的合理性和社会可接受性，并使公众的环境利益得以表达，从而有利于最大限度地发挥规划的综合和长远利益。公众参与有助于减少规划失误，增强规划的合理性。因为公众遍布于社会各个层面和各个领域，最了解自己这个层面和领域的各种状况，他们为规划管理提供的依据，往往能够反映某一方面的真实情况和真实要求；来自多方面情况的真实反映，可以避免决策的盲目性或由于情况不明造成的决策偏差，最终实现科学决策。因此对环境规划中的公众参与进行研究是非常必要的。

我国环境规划中的公众参与起步稍晚。发展到今天，虽取得了一定的进展，但还存在参与意识淡薄、深度不够和参与效果欠佳等问题，影响了公众参与的有效性，导致环境规划的有效性也减低，不利于环境保护的长远发展。在发展我国的公众参与时，应结合本国具体情况，不应完全模仿国外的模式，应在不断吸收、去粗取精、总结经验教训的基础上来发展适合我国国情的公众参与。实践证明，在环境规划过程中实施公众参与，可提高环境规划的有效性，并通过公众参与的活动提高全民族的环境保护意识。因此本论文希望通过对我国环境规划中公众参与有效性问题的研究，对影响公众参与有效性的因素进行初步探讨，提出提高环境规划中公众参与有效性的具体措施，从而提高环境规划的质量，提高公众的环境保护意识，增加规划的可接受性，促进社会和谐。

公众参与的有效性是反映公众参与是否具有重要意义的保障，国内外公众参与方面存在的差距主要是指公众参与的有效性的差距。如果一个国家或地区公众参与制度完善，基本方法适当，参与方式丰富，再加上公众环境保护意识较高，公众参与的有效性也较高，就能够通过公众参与真实地反映公众对建设项目的意见和想法；反之，制度不够完善，方法简单，方式单一，并且公众的环境意识较低，公众参与的结果很难实现，公众对建设项目反映的意见对项目的实施起不到

任何作用，公众参与也就失去了意义。

在规划项目实施过程中，体现公众参与有效性要遵循以下原则：

预先性原则。公众参与预先性原则就是在准备阶段将政策、规划或项目的有关环境信息告知公众，让公众了解其可能带来的有利和不利的影响，及时表达自己的意愿，预先参与政策、规划或项目的设计讨论，完善设计对环境保护考虑上的不足；在正式工作阶段将可能引起的重大、尤其是许多潜在的环境问题，让公众预先知道并帮助其辨析，可以提前了解公众关注的保护目标或公众最关心的问题；在报告书编制阶段将解决问题采取的措施、保护敏感目标的方法提前告知公众，及时收集公众的反馈意见，完善措施存在的不足。

广泛性原则。广泛性原则包括公众参与过程的广泛性，公众参与对象的广泛性，公众参与内容的广泛性。公众参与过程的广泛性是指公众参与环境规划的每一个过程，即全过程。公众参与对象的广泛性指参与对象不仅可以是直接受影响的区域的团体或个人，还可以是受影响的团体的公共代表，同时还会是对政策、规划或项目感兴趣的专家、团体或个人。公众参与内容的广泛性是公众参与规划的编制，了解全部的环境信息内容。

方便性原则。方便性原则就是通过各种技术和手段来为公众获取有关规划项目的信息提供便利条件，如运用现代网络技术，建立网上环境规划，进行网上调查，为无法到项目环境规划现场的公众交流信息提供方便。

简明性原则。由于参与环境规划调查的公众来自不同阶层，所以环境规划中的访谈、问卷、征询意见、信息发布及交流均要简单、明了、易懂，不要繁锁或过于专业，以此提高公众参与的有效性。

本文将通过国内外公众参与发展的现状进行比较，借鉴国外已有理论研究和实证研究的丰厚成果和较为成熟的理论模型，总结出国内外公众参与发展的差距，并找出我国目前公众参与中存在的主要问题，发掘影响我国公众参与环境保护的根本原因并提出针对性的对策建议。同时，本文也将采取实例分析的方法，对我国目前已经完成的几个规划实例进行分析研究，列举出几个实例中影响公众参与有效性的不足之处，为最后提出针对性意见提供有力的论据。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库